

*Revisión / Revision*

## NOTAS PARA UNA TEORÍA DE LA VISIBILIDAD DEMOCRÁTICA

### NOTES FOR A THEORY OF THE DEMOCRATIC VISIBILITY

ENRIQUE G. GALLEGOS

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara (México),  
Francisco Silva Romero 125, Centro, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44450. Tel. (00-52) (33) 33361502,  
[enriquegallegos@hotmail.com](mailto:enriquegallegos@hotmail.com)

#### RESUMEN

Los temas de transparencia, rendición de cuentas, información y otros conceptos se han impuesto en la discusión política de los últimos veinte años. La legitimidad democrática demanda gobiernos transparentes. Con esta finalidad, el presente artículo propone el esbozo de una teoría de la visibilidad democrática que pretende fortalecer el poder ciudadano. Se discuten algunos problemas semánticos y conceptuales de la teoría y se describen sus elementos y componentes, destacando que su finalidad es analizar, comprender y señalar las condiciones teóricas, normativas y empíricas del ejercicio en público del poder.

**Palabras clave:** Ciudadanía, rendición de cuentas, teoría de la democracia, transparencia, visibilidad.

#### ABSTRACT

The topics of transparency, financial accountability, information and other concepts have been established in the political discussion of the last twenty years. The democratic legitimacy requires clear and open governments. With this purpose, this article presents the outlines of a theory of the democratic visibility that tries to strengthen citizen power. Some semantic and conceptual problems of the theory are discussed here, their elements and components are described, emphasizing that their purpose is to analyze, understand and indicate the theoretical, normative and empirical conditions of the public exercise of power.

**Keywords:** Citizenship, financial accountability, theory of democracy, transparency, visibility.

Recibido: 14.09.10. Revisado: 20.09.10. Aceptado: 23.10.10.

#### INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente texto es desarrollar algunas notas sobre las condiciones de posibilidad y elementos de una teoría de la visibilidad democrática. La exigencia del ejercicio en público del poder y una serie de

conceptos y prácticas afines (transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, etcétera) se han impuesto de manera gradual en los debates teóricos y empíricos de la filosofía política, la ciencia política, el derecho, la administración y los ámbitos del periodismo y las organizaciones de

la sociedad civil organizada, por lo menos desde hace 20 años y tiene como contexto global la denominada “tercera ola” de democratización en el mundo (Huntington, 1994).

En el nivel empírico las discusiones parecen reducir la exigencia del ejercicio en público del poder a aspectos administrativos de control, acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Mientras que, en el nivel teórico, se discute si es uno de los aspectos centrales del régimen democrático o sólo es una tendencia política que debe su impulso a diversos factores externos de índole política, social y de economía global.

Con la finalidad de analizar estos problemas, este documento se divide en tres secciones. Las dos primeras tienen el objetivo de indicar algunos de los problemas conceptuales, teóricos, empíricos y normativos a los que se enfrenta el desarrollo de esta teoría. La última parte es más descriptiva y tiene por objetivo proponer algunas categorías para el desarrollo de una teoría de la visibilidad democrática.

### 1. De la importancia del ejercicio en público del poder a los problemas conceptuales, semánticos y teóricos

Existe cierto consenso nacional e internacional sobre la importancia del ejercicio en público del poder político (Bobbio, 1996a), aun cuando no siempre son claras las razones ni son uniformes los argumentos que se sostienen para ello. A continuación primero señalo algunos datos que muestran esta relevancia y después procedo a revisar algunos de los problemas conceptuales, semánticos y teóricos.

La muestra de ese consenso son las 69 leyes de acceso a la información pública que existen en el mundo, de un total de 192 países miembros de la Organizaciones de las Naciones Unidas (Benisar, 2006). Un

aspecto a destacar es que, de esas 69 leyes, casi el 90% de ellas fueron creadas en el contexto de la nueva ola de democratización, particularmente a partir de los años ochenta; existen, además, importantes procesos de constitucionalización del acceso a la información gubernamental, lo cual implica situar en el pináculo del sistema legal-institucional dicha exigencia (Villanueva, 2003).

Así mismo se ha iniciado la institucionalización de un campo disciplinar jurídico que ha sido denominado de diversas maneras y que puede sintetizarse como el “derecho a la información pública”; también existe una firme difusión y activismo de organizaciones de la sociedad civil internacional y nacional dedicadas a promover y defender lo que se denomina como “transparencia” (*Transparencia Internacional* y sus alrededor de 90 réplicas nacionales o regionales, *Privacy Internacional*, *Article19*, entre otras organizaciones y redes de organizaciones), de la misma forma, estos fenómenos han generado (o es generado por) el surgimiento de especialistas, de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores que publican libros, organizan mesas de discusión, orientan y asesoran en la toma de decisiones políticas y buscan establecer un *corpus* teórico y científico sobre los temas de acceso a la información, el control administrativo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Estos datos muestran que el Estado, la academia, la sociedad civil y la opinión pública coinciden en la importancia de que el poder político se ejerza de cara a la propia sociedad y a los ciudadanos. También corroboran la afirmación de que dicha exigencia adquirió toda su fuerza en el contexto de la denominada “tercera ola” de democratización. Sin embargo, frente a este aparente consenso sobre la relevancia política, social, económica, jurídica y administrativa del tema, destaca una serie de problemas en

el orden del uso de los conceptos y de la fundamentación teórico-normativa. Vistas las cosas desde el interior de esas zonas de consenso, cada una de ellas pareciera mostrar cierto acuerdo en el uso del lenguaje y las definiciones. Así, por ejemplo, desde los ángulos de la ciencia jurídica, algunas versiones sostienen que el “derecho de acceso a la información pública” forma parte de una categoría más amplia que se denomina “derecho a la información”. De acuerdo a esta concepción, el “derecho a la información es la libertad de expresión que amplía su ámbito para perfeccionarse” (Carpizo, 2004: 37, 38 y 39).

Según esa definición, el derecho de acceso a la información pública contiene tres derechos específicos: derecho a traerse información, derecho a informar y derecho a ser informado; incluyendo en un mismo concepto el acceso a la información pública con las libertades de expresión y de pensamiento; de igual manera, en la página electrónica de *Article19*, se puede leer cómo en este derecho “la libertad de investigar y recibir información es parte de la libertad de opinión y expresión”, mientras que la “difusión pública de la información gubernamental es parte de la *transparencia*”.

A su vez, en los ámbitos de las instituciones relacionadas con la información de gobierno, se da por sentado la clara legibilidad del concepto de “transparencia” por la vía del acceso a la información gubernamental. Así, por ejemplo, actividades, temas, noticias y publicaciones anunciados en la página del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) muestran esta supuesta relación entre “transparencia” e “información pública” (que, incluso, podría pasar por un uso sinonímico). El lenguaje que se utiliza da cuenta de ello: se organizan “Semanas de la *Transparencia*”, congresos nacionales e internacionales sobre “*Transparencia*”, se editan libros en colecciones denominados “Cuadernos de *transparencia*”, etcétera.

Según la página oficial del gobierno de Argentina, la “*transparencia* puede tener varios significados”, entre otros, “acceder sencilla y libremente a la información pública”, “ejercer el control sobre los responsables de organismos”, “participar en la fijación de agendas públicas”, entre otras. Mientras que el gobierno de Chile publicó en 2008 su *Manual de Transparencia y Probidad de la Administración de Estado*, documento en el cual se señala que “son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”. Los anteriores datos muestran que existe un aparente consenso en cuanto a identificar, de alguna manera aún por precisar, la “transparencia” con la exigencia del ejercicio en público del poder político.

Por otro lado, cuando se analizan las anteriores descripciones mediante las cuales se proponen definir, precisar o acotar esta exigencia, se hacen manifiestos dos problemas específicos: en primer lugar, la diversidad de conceptos que se utilizan para denominar y referirse a dicha exigencia (transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, publicidad, visibilidad). Y, en segundo lugar, la insuficiente, variada o, incluso, vaga fundamentación teórica y normativa de dicha exigencia. Esto es particularmente relevante porque la “transparencia” se ha transformado en una especie de literatura especializada.

A pesar de las aparentes zonas de consenso a que antes me referí, no deja de llamar la atención que, al revisar el estado del arte en los diversos campos en los cuales se hace el análisis de la exigencia del ejercicio en público del poder político o de sus prácticas políticas-administrativas, se tenga la impresión que priva una especie de desorden conceptual, particularmente sobre la noción “transparencia”, que parece articular dicha exigencia democrática. Esto último justifica que me concentre en el análisis de

esta noción como hilo conductor para analizar los problemas y articular la propuesta que presento en este artículo.

El contenido semántico del vocablo “transparencia” no es un término firmemente establecido con un significado claro y unívoco en la literatura especializada, sino más bien parece estar en construcción (Gallegos, 2008). Desde el punto de vista semántico, se le utiliza como sustantivo como cuando se afirma que hay que “mejorar la transparencia” (en el gobierno); como adjetivo cuando se afirma que se busca un “gobierno transparente”; o también como verbo cuando se afirma que alguna dependencia estatal “transparenta su administración”. No se puede negar que expresiones como las anteriores son perfectamente entendibles: se trata de que ciertos actos o funciones tengan claridad y no realicen en secreto las actividades gubernamentales, los movimientos financieros y, en general, los actos de los poderes políticos, administrativos y judiciales.

La revisión del concepto en la literatura especializada confirma la variedad de significados que ha adquirido. Incluso se ha llegado al punto de sostener que es prácticamente imposible establecer una definición (Castillo, 2003). En efecto, algunas veces se le toma como sinónimo de acceso a la información pública, otras se le asocia o se le considera un elemento de la rendición de cuentas, otras más como parte de la comunicación entre sociedad y gobierno y algunas más como sinónimo de publicidad o incluso como instrumento para combatir a la corrupción. Por si esto fuera poco, es común encontrar la transición de un concepto a otro o su uso indistinto como si fueran términos perfectamente intercambiables (o sinónimos). Es probable que la difusión del vocablo “transparencia” esté asociado al surgimiento de esta organización, fundada en 1993; por lo que es posible situar el inicio del tema como literatura especializada

de la administración pública en los años 90 del siglo XX; sin embargo, en tanto que exigencia democrática, es posible rastrearla hasta el “Discurso Fúnebre” de Pericles (según mostramos párrafos más abajo) y en el caso particular de México, el término surge, más bien, en el contexto de la transición política (Gallegos, 2008).

Es cierto que esta variedad conceptual puede demostrar las tentativas por aclarar el concepto, los laberintos que se recorren para precisar una idea y el sentido de novedad que en su momento podría haber representado, pero el punto es que si la transparencia es un sinónimo para el acceso a la información, entonces parece ocioso utilizarla, pues esta última resulta más precisa y comprensible.

Si se le incluye dentro del concepto de rendición de cuentas o se le asocia a la misma, no siempre se tiene el cuidado de precisar de qué manera se da esa relación o dependencia. Si se le considera como una forma de comunicación, en realidad se dice muy poco, pues muchas otras actividades también son parte de la comunicación. Tampoco ayuda mucho utilizarla como sinónimo de publicidad, pues ésta implica muchos otros aspectos relacionados con otros dominios (morales, religiosos, empresariales) y sobre todo por su connotación negativa y asociación con los fenómenos de propaganda y difusión. En la página web de la organización Transparencia Internacional (TI) se autodefine como una organización de la sociedad civil global que se centra en el combate a la corrupción, con lo que se puede inferir que para esta organización (y sus réplicas en todo el mundo) “transparencia” es un instrumento para combatir la corrupción.

¿Es posible trazar relaciones conceptuales y teóricas menos azarosas y arbitrarias entre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y visibilidad? Si se cree que “estamos ante una palabra res-

balosa, gaseosa... una metáfora” y que “nos vamos a entrapar, porque nos vamos a dar cuenta rápidamente que es una palabra que se desliza hacia varias direcciones y será muy difícil asirla” (Merino *et al.*, 2005: 85), entonces no se entiende la preocupación que la democracia ha mostrado por el uso y discusión del término.

Es cierto que la revisión de la literatura especializada ha demostrado lo divergente que pueden resultar el uso y relaciones entre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y visibilidad, pero si aspiramos a ponernos de acuerdo y a establecer categorías analíticas claras, estables y estandarizadas, hay que afrontar el problema del caos conceptual. ¿No será que parte de estos problemas derivan de un insuficiente, inadecuada o, de plano, omisa fundamentación teórica y normativa?, ¿no será que faltará una perspectiva de análisis más amplia, que trascienda los limitados (y, en otro sentido, necesarios) campos disciplinares de conocimiento y así se posibilite *disciplinar* la variedad conceptual en un horizonte de la teoría de la democracia?

Estas preguntas vuelven propicio revisar la problemática desde la teoría de la democracia, perspectiva que considero la más idónea para el examen de estos problemas, precisamente porque vuelve a situar como su premisa básica la revaloración del ciudadano como sujeto político.

## 2. Algunos problemas teóricos

En la mayoría de los estudios sobre transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y otros conceptos relacionados o afines, se da por sentado que dichas nociones y prácticas son importantes para la democracia, con lo que la relación entre esos conceptos y el propio de democracia queda relegada a ámbitos de lo tácito o no argumentado; o cuando se hace notar de mane-

ra expresa la relación, a lo mucho se afirma desde un punto de vista genérico que el ejercicio en público del poder es necesario a la propia democracia. Lo anterior significa que si se reconoce *tácitamente* su relevancia, no se analizan sus implicaciones; o si se reconoce *expresamente* la relación, o no se desarrollan los argumentos o si se argumenta, no se analiza, disgrega o especifica con claridad de qué manera se relacionan con la democracia; esto es, cómo se vincula la definición de democracia y sus diversos componentes, elementos o características con la exigencia del ejercicio en público del poder.

Otro aspecto de este mismo problema es hacer nota cómo el lugar y valoración del ejercicio en público del poder no es uniforme en cuanto a la fundamentación teórico-normativa en la propia teoría de la democracia contemporánea. Para el análisis de estos últimos problemas utilicemos sólo a dos de los más representativos autores contemporáneos de la teoría de la democracia: N. Bobbio y G. Sartori, ambos italianos.

Norberto Bobbio publicó en 1980 el ensayo “La democracia y el poder invisible”, que después fue incluido en su libro *El futuro de la democracia*, publicado cuatro años más tarde y traducido al español en 1986. En dicho ensayo, Bobbio recupera lo que consideraba “uno de los lugares comunes de todos los viejos y nuevos discursos de la democracia, [la cual] consiste en la afirmación de que ella es el gobierno del ‘poder visible’” (1996a: 94). Para este autor el “poder visible” no sólo era un tema y práctica necesaria de las democracias contemporáneas sino también de todo gobierno que adquiriera esa forma de gobierno, así se tratara de la democracia griega o de la democracia liberal del siglo XIX.

Lo que llama la atención del texto de Bobbio y de otros similares, es que no señale de forma específica de qué manera se relaciona la exigencia del ejercicio en pú-



blico del poder político con los conceptos, elementos y características de la definición de democracia. Esto es, si Bobbio tiene el mérito de volver a indicar en el horizonte del debate contemporáneo de la democracia lo imprescindible de esta exigencia, su argumentación no la lleva al detalle de señalar su especificidad, características y condiciones de posibilidad.

En el otro extremo se encuentra Giovanni Sartori. Este filósofo y politólogo florentino publicó en 1987 su *Teoría de la democracia*. En el tomo 1, correspondiente a los debates contemporáneos, Sartori señala que existen tres “tendencias propias de nuestro época”, por lo que ve a las democracias contemporáneas:

1. El abandono totalmente injustificado y peligroso de los *riesgos externos*.
2. La confusa percepción de los *umbrales dimensionales*, que afecta tanto a los costes de la adopción de decisiones como al cambio desde el gobierno de comité (por así decirlo) al gobierno de mayoría.
3. El énfasis sobre una *política más visible*, frente a sus ámbitos escasamente visibles, sin comprender muy bien las implicaciones (2000: 300).

Dejo de lado los dos primeros puntos, por razones de que no tienen relación directa e inmediata con el problema que se plantea en este texto y me concentro en el tercer punto. Sartori afirma que la exigencia de una “política más visible” es una tendencia de nuestra época. Y nuestra época –digamos, por ponerle un fecha estimada, los últimos cuarenta años– es la época de la revaloración de ciudadano como sujeto político y la creciente legitimación de la democracia como forma de gobierno. Sobre el cambio radical en la valoración del ciudadano, bastaría recordar cómo, todavía en los años cuarenta del siglo XX, el economista e importante teórico de la democracia Joseph A. Schumpeter calificaba a los ciudadanos:

Así, pues, el ciudadano moral descende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo. Su pensamiento se hace asociativo y afectivo (1983: 335).

Según el economista, en cuanto el ciudadano entra en la política, se vuelve primitivo e infantil. En su vida privada puede ser lúcido, responsable y diligente, pero en la política es un fracaso; y, por ende, dejar que ejerza los cargos de gobierno conduce inevitablemente al desastre político.

La teoría de la democracia contemporánea post-schumpeteriana, en lugar de descalificar al ciudadano como bruto y primitivo, hace énfasis en ciertas limitaciones contextuales, en los problemas de marginación y de educación ciudadana. Así se llega a conceptos como el “ciudadano de baja intensidad”, el “ciudadano incompleto”, el “ciudadano no educado”, etcétera, que refieren más la idea de una *tarea pendiente* y una *deuda política por cumplir* (Ferrajoli, 2004; Bobbio, 1996a; O'Donnell, 2004). De calificarlo como primitivo e infantil y resaltar su *incompetencia natural*, se pasa a señalar una deficiente participación política como expresión de factores externos y culturales y, por lo mismo, reparable mediante la educación, los programas de gobierno, las políticas públicas y la propia voluntad del ciudadano. Y esto es un salto enorme en cuanto a la valoración de ciudadano desde la propia teoría de la democracia y refleja el cambio de mentalidad de la época.

Si la exigencia del ejercicio en público del poder político es una tendencia y un énfasis de la política democrática –como sugiere Sartori–, luego es dable inferir que no es un concepto necesario, indispensable

e irrecusable de toda forma de gobierno democrático. Digamos que sería posible una democracia sin esta exigencia.

Sin embargo, contrariamente a esta opinión, la revisión del propio concepto de democracia corrobora que esta exigencia se encuentra directamente imbricada en su definición. Aquí es conveniente deslindar dos temas, que necesariamente van juntos, pero que para efectos de análisis es necesario separar: por un lado, los conceptos, las ideas y planteamiento en el orden de la teoría y la exigencia normativa y, por otro, las prácticas e instituciones políticas, administrativas y judiciales. Así, del hecho de que en una institución política (sea en la presidencia, en los tribunales judiciales, en los partidos políticos) se encuentren prácticas de opacidad y secrecía en la información o en los mecanismos decisorios no se sigue que la exigencia del ejercicio en público del poder político no sea indispensable, necesaria e irrecusable para una adecuada definición de democracia. Pues, si se aceptara que la realidad determina absolutamente la teoría, se podría llegar al cinismo político donde sólo prevalece la fuerza, la astucia y la violencia, y la política estaría condenada al presentismo, el fracaso y la dura inmediatez del mundo.

De entrada habría que recordar cómo ya en el “Discurso Fúnebre” de Pericles, se hace notar que la democracia es un espacio abierto y accesible. Citemos el fragmento: “... nuestra ciudad está abierta a todo el mundo, y en ningún caso recurrimos a las expulsiones de extranjeros para impedir que se llegue a una *información u observación* de algo que, de no mantenerse en *secreto*, podría resultar útil al enemigo que lo descubriera” (Tucídides, 2000: 39). Y en más adelante sigue diciendo: “... y nosotros en persona cuando menos damos nuestro juicio sobre los asuntos, o los estudiamos puntualmente, porque, en nuestra opinión, no son las palabras lo que supone un per-

juicio para la acción, sino el no *informarse por medio la palabra* antes de proceder a lo necesario mediante la acción” (*Ibid.*, 40).

Aun cuando el discurso se inscribe en la Guerra del Peloponeso, el texto es claro al oponer lo *abierto* de la *polis* ateniense contra lo *cerrado* de la *polis* espartana, entre una accesibilidad a la información y la vigencia del secreto, que era en el fondo una oposición entre democracia y monarquía, entre transparencia y opacidad. Esto significa que tener acceso a la *información, observar y escuchar* las propuestas y debates eran y son parte imprescindible de la praxis política de la democracia antigua y de la democracia contemporánea.

Pero más allá de estas referencias históricas, la exigencia del ejercicio en público del poder político debe ser particularmente inferida de las propias características y elementos de una definición de democracia contemporánea. Desde diversas perspectivas teóricas, es posible caracterizar el concepto de democracia por la presencia de un poder ascendente, distribuido y visible y sustentada en la noción de un ciudadano autónomo, responsable y participativo, caracterizándose por ser una forma de gobierno representativa, plural, con presencia de partidos políticos, reglas del juego democrático, ideales y principios, destacando la prioridad que ha adquirido el espacio público en la concepción contemporánea.

En otro parte he argumentado que una reconstrucción amplia del concepto de democracia lleva a analizar cómo esta exigencia se encuentra imbricada directamente en una serie de elementos y características propias de esta forma de gobierno (por ejemplo, la representación; la naturaleza del poder democrático y las reglas del juego democrático; las características de los partidos políticos; el carácter abierto e indirecto, la pluralidad y la diversidad de las fuentes de información; el concepto de ciudadano y la conversión del poder en autoridad; las ideas

de libertad e igualdad; la condición del mínimo consenso procedimental y el principio de autogobierno) (Gallegos, 2008).

En efecto, sólo a manera de ejemplo, la institución central de la democracia contemporánea —representación ciudadana— lleva implícita dos ideas: “por un lado significa “actuar en nombre y por cuenta de otro”, mientras que, por el otro, “reproducir” o ‘reflejar’ mentalmente, y también ‘reflejar’ en el sentido simbólico, metafórico y en muchos otros sentidos, una realidad objetiva, sin importar si ésta sólo puede ser ‘representada’ o si también posee una existencia propia” (Bobbio, 1996b: 281), pues tanto quien actúa en nombre de otro como quien reproduce sus mandatos no puede ser menos que conocido, accesible, manifiesto y perceptible. Esto significa que el representante no lo puede ser en secreto y en la opacidad. Es representante porque reproduce, refleja o recupera en las decisiones políticas los intereses, los temas y las necesidades de los representados.

O también en la propia en la naturaleza del poder ascendente, distribuido y basado en el consentimiento de los ciudadanos. En efecto, si el poder fluye desde los ciudadanos y cada uno cuenta con un poder por principio igual de participación política. Si el poder político asciende desde los ciudadanos no puede menos que también buscar el consentimiento de quienes tienen un igual-poder de participación. Si en la democracia los ciudadanos son el fundamento del poder político, entonces lo instituido no puede menos que ser notorio, comprensible, controlable, conocido y accesible para éstos. Digamos que en una democracia la propia naturaleza del poder político exige que su ejercicio se realice de forma pública.

De tal manera que es posible inferir que la exigencia del ejercicio en público del poder político es un principio constitutivo de la propia democracia del mismo orden que la libertad y la igualdad, y no un as-

pecto azaroso, intermitente, más o menos necesario, y por tanto aparentemente prescindible. Insistir en este punto es relevante porque despeja cualquier duda sobre el tipo de relación que existe entre esta exigencia y la democracia: se trata de un vínculo de fondo, orientador y condicionador de las instituciones, derechos, leyes, procesos y prácticas político-administrativas, legislativas y judiciales de los regímenes políticos que adoptan esa forma de gobierno.

### 3. Esbozo de una teoría de la visibilidad democrática

Si la exigencia del ejercicio en público del poder político es un principio esencial a la propia definición de democracia y a sus prácticas e instituciones políticas, administrativas y judiciales, ¿cuáles son sus características y elementos?, ¿cómo es posible integrar y ordenar la diversidad de conceptos que hacen referencia al ejercicio en público del poder?

Uno de los aspectos centrales de una teoría es el uso del lenguaje y su claridad conceptual. Si, como he intentado argumentar, la revisión del estado del arte sobre el concepto “transparencia” muestra una gran diversidad y cierto caos conceptual, resulta necesario organizar esta variedad y disciplinarla en el horizonte de la teoría de la democracia.

Ya se ha señalado que desde el punto de vista semántico se usa como adjetivo y sustantivo, lo cual es acorde con el uso estándar de la lengua española. Por ello, se puede sostener que cuando se califica una acción, proceso o actividad como “transparente” se está haciendo un uso correcto del lenguaje. El problema es que, si se pretende usar las palabras como conceptos que describan procesos o realidades más complejas, el sentido convencional del lenguaje resulta limitado e impreciso. Porque decir que lo trans-



parente es lo claro, evidente y traslúcido es una tautología; ayuda a comprender realidades inmediatas y parcialmente sencillas, pero auxilia poco cuando planteamos aspectos más complejos —como en el presente caso— relacionados con la democracia. Sin embargo, es necesario reconocer que una definición del tipo buscada tampoco puede dejar de mantener lazos con el uso convencional del lenguaje, pues se correría el riesgo de resultar oscura e ininteligible. Por ello, conservando el parentesco convencional, una definición de esta naturaleza debe saber vincularse con los complejos aspectos de una concepción sobre democracia.

Ahora bien, en la construcción del concepto se debe tratar de aprovechar el mínimo consenso que existe sobre el vocablo “transparencia”, por más vago, caótico, impreciso y tautológico que sea, con el objeto de proponer uno más adecuado para referir las complejas realidades relacionadas con la exigencia del ejercicio en público del poder político. Si la revisión de la literatura especializada y las prácticas institucionales corroboró que la palabra “transparencia” es utilizada como sinónimo, comparte un campo semántico similar y es relacionada de alguna manera con las ideas de visibilidad, rendición de cuentas, acceso a la información, control, combate a la corrupción y visibilidad, luego entonces es posible buscar un concepto que los agrupe.

De tal manera que propongo agregar la idea de “mecanismo” al término de “transparencia” para significar el conjunto de instituciones, procesos e instrumentos que posibilitan realizar la exigencia del “poder visible”. Respalda esta propuesta el hecho de que “transparente” se “aplica a lo que permite ver a su través”, con lo que se confirma el sentido instrumental del vocablo.

De esta forma se podrá utilizar la expresión “mecanismos de transparencia” como categoría analítica que permite ordenar, comprender y analizar de qué manera el

conjunto de instituciones, procesos y prácticas hace posible la exigencia del ejercicio en público del poder político, además como concepto que agrupa otras instituciones e instrumentos que también pueden contribuir a su realización, aun cuando algunos de esos mecanismos no tengan por objetivo primordial dicha exigencia.

Al asociar el concepto “mecanismo” al vocablo “transparencia” permite evitar la ambigüedad propia del habla cotidiana y dotarla de mayor complejidad, al aludir a una estructura compuesta de elementos o partes y que sirve como *medio* para realizar ciertos fines y también se aminora el énfasis liberal que de por sí carga; con ello tampoco se prescinde *totalmente* del uso convencional de la expresión, propia de los diccionarios estándares, pues se mantiene lazos semánticos que aluden a lo accesible, claro, comprensible, notorio, conocido, etcétera.

Sin embargo, la exigencia del ejercicio en público del poder necesita concretizarse en realidades sociales, políticas y jurídicas. La democracia no sólo debe ser teoría, sino también instituciones, leyes, procesos y actividades práctico-positivas. Lo anterior justifica la introducción de la perspectiva del Estado de derecho, pues su estudio permite analizar las condiciones positivas de realización de la democracia. Por esto, cabe preguntarse ¿qué derechos, instituciones, procedimientos y mecanismos realizan la exigencia del ejercicio en público del poder político? Desde la perspectiva del Estado de derecho, se tendría que ampliar los medios para hacer posible la realización de esa exigencia e incluir el concepto de *derechos fundamentales de transparencia*. Los derechos fundamentales son esenciales a la viabilidad práctica de la democracia y, por ello, representan el núcleo axiológico del estado constitucional democrático de derecho. De esta forma, tendríamos dos categorías aglutinantes amplias: *mecanismos de transparencia* y *derechos fundamentales de*

*transparencia*, los cuales integrarían lo que podría denominar como *modalidades de realización* de la exigencia del ejercicio en público del poder.

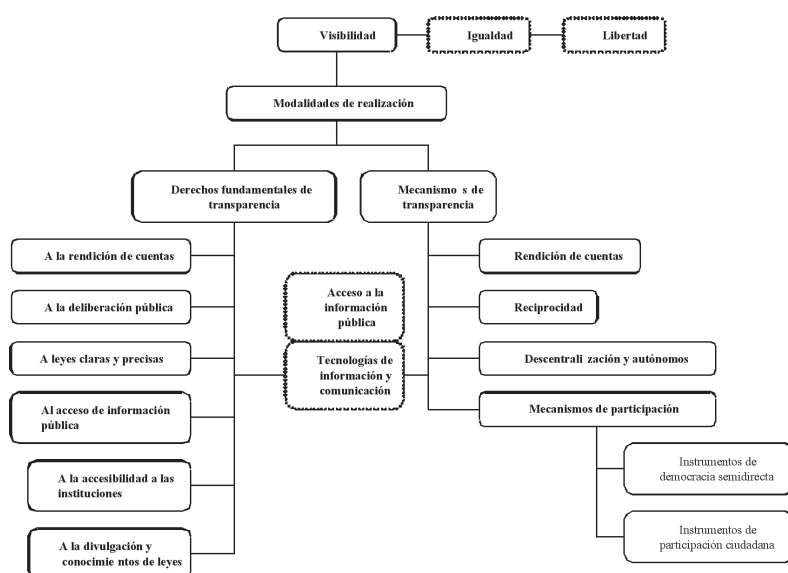
De este modo, los conceptos de “mecanismos de transparencia” y “derechos fundamentales de transparencia” servirán para disciplinar el conjunto de nociones, temas e instituciones políticas, jurídicas y administrativas que refieren o que de *alguna manera* se relacionan con la exigencia del ejercicio en público del poder político, tales como rendición de cuentas, instrumentos de participación ciudadana, reciprocidad, autónomos, descentralización, derecho a la información pública, derecho a la deliberación pública, entre otros. Si bien estas instituciones y derechos podrán tener una función específica en su propio campo disciplinar, técnico e institucional, en el contexto de la exigencia del ejercicio en público del poder político servirán a la realización del “poder visible”.

Ahora bien, dado que está firmemente establecido que en la democracia contemporánea Bobbio recuperó con claridad y pertinencia metodológica la exigencia de

que el poder democrático fuera “visible”, me parece que se justifica utilizar la categoría de visibilidad para referir teóricamente a la exigencia del ejercicio en público del poder político. De esta forma, si recuperamos las anteriores argumentos se podrá definir la visibilidad como un *principio, condición o elemento constitutivo del régimen democrático que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones en el sentido de hacerlas más accesibles, comprensibles, deliberativas, participativas y controlables por los ciudadanos, buscando garantizar el poder ascendente y distribuido peculiar del régimen democrático*.

De esta forma, además de las ideas de igualdad y libertad, la *visibilidad* también será un elemento o principio constitutivo de la propia definición de democracia contemporánea. Los “mecanismos de transparencia” y “derechos fundamentales de transparencia” serían los conceptos, instituciones y prácticas que posibilitarían la realización del principio de visibilidad.

El siguiente esquema intenta representar lo anterior:



Fuente: Realizado con informaciones propias.

El gráfico anterior muestra que la democracia cuenta con tres principios constitutivos: visibilidad, igualdad y libertad. Cada uno de ellos exige sus propias instituciones, prácticas, derechos y procesos que posibiliten su realización en los regímenes democráticos reales.

En el caso de la visibilidad, esa realización se efectúa mediante dos modalidades: “derechos fundamentales de transparencia” y “mecanismos de transparencia”. Como se puede apreciar en la gráfica, cada uno de estos conceptos contiene una cantidad amplia de instituciones y derechos más concretos, algunos de los cuales ya han sido tratados de manera aislada por campos disciplinares específicos, pero no en el contexto de una visión ordenadora y aglutinante. De esta manera, los derechos fundamentales de transparencia contendrían los siguientes derechos: a la rendición de cuentas, a la deliberación pública, a leyes claras y precisas, al acceso de información pública, a la accesibilidad a las instituciones, a la divulgación y conocimientos de leyes, entre otros. Mientras que los mecanismos de transparencia aglutinan la rendición de cuentas, la reciprocidad, la descentralización, los autónomos, los mecanismos de participación (instrumentos de democracia semidirecta e instrumentos de participación ciudadana). En otro lugar he intentado explicar cómo y de qué manera esas instituciones y derechos específicos contribuyen a la realización de la exigencia de visibilidad (Gallegos, 2008). Aquí sólo explico uno de ellos a manera de ejemplo: el derecho a la divulgación y conocimiento de las leyes.

Tal y como están actualmente las cosas en el proceso legislativo mexicano, una vez que las leyes son aprobadas por el legislativo y sancionadas por el ejecutivo, éste tiene la obligación de publicarlas en el diario o periódico oficiales. Se parte de la premisa que, al ser publicadas en dichos medios, los ciudadanos las conocerán y se constituirá en

una obligación observar sus mandatos. Esto significa que se deja a la propia iniciativa del ciudadano realizar diversas gestiones y actividades para, efectivamente, conocer el contenido de la ley. Con lo que al Estado no le importa si esa ley forma parte de cientos de leyes y miles de reglamentos, si es compleja, muy técnica y oscura, si las personas no tienen los recursos económicos para acceder a ellas, si existen personas analfabetas, si no existen incentivos sociales para conocerla, si los medios en los que se publicaron son inaccesibles para ciertos grupos sociales o zonas geográficas. Todos estos problemas y limitaciones hacen pensar que, al final de cuentas, las leyes se resuelven en otras tantas expresiones de “invisibilidad” del poder político. La única obligación del Estado consiste en publicarla, obnubilándose todos los problemas reales que existen para lograr su cometido: que efectivamente se conozca por los ciudadanos. Esto demuestra lo que antes referí de forma un tanto escueta: la sobrecarga liberal de la democracia; y que podríamos sintetizar con la idea de que entre menos haga el Estado siempre será mejor.

El problema es que cuando estamos en una democracia en transición o en proceso de consolidación, el asunto de la construcción del ciudadano es central para su propia pervivencia y maduración. Por ello, el Estado debe asumir mayores obligaciones. En el ejemplo que estoy utilizando, se trata de que los ciudadanos tengan el derecho de que efectivamente se divulguen y conozcan las leyes. Este derecho traería aparejada la obligación para el Estado de ir más allá del simple acto de publicarla en un periódico oficial. Implicaría la obligación a cargo del Estado de crear los mecanismos, procesos e instituciones para garantizar que las leyes se conozcan o, cuando menos, se creen las posibilidades reales de que todos estén en *situaciones reales* de conocerlas. Por ejemplo, en México se puede asignar una función

de esta naturaleza al propio IFAI, a través del cual el Estado podría diseñar políticas públicas y una actitud más intensa y extensa en el efectivo conocimiento de las leyes y, por ende, incidir en la importante tarea constructiva de un ciudadano informado, participativo y autónomo.

Sobre el gráfico, quiero mencionar otro aspecto. Los cuadros que refieren “tecnologías de información y comunicación” y “acceso a la información pública” no son propiamente derechos o mecanismos. Tienen más bien la finalidad de constituirse en *medios* a través de los cuales se pueden ejercer y practicar los derechos fundamentales de transparencia y los mecanismos de transparencia, como en el caso de la tecnología. No es cualquier cosa integrar las tecnologías de la información y comunicación a las instituciones y prácticas políticas, pues son instrumentos que potencializan y facilitan el ejercicio de los derechos y se inscriben en una tendencia global de sociedades fuertemente tecnologizadas e informatizadas. En cuanto al acceso a la información, éste puede tomar la forma de un derecho o una institución, pero también es fundamental como insumo para cualquier decisión que se tome (sea en la vida privada, sea en la vida pública). Por este motivo, lo situamos en la interfase de todos los cuadros de la gráfica. Contar con información no es privativa de ninguna actividad o institución, sino una condición necesaria para tomar una decisión racional (se entiende: *cualquier* decisión). Por ello, cuando algunos juristas mexicanos extrapolan la exigencia de la información con la libertad, cometen una terrible asimilación que termina por confundir la parte con el todo y la democracia con la libertad.

Ahora bien, la concretización de la exigencia de visibilidad del poder en el concepto jurídico de “derecho” (o en el de mecanismo, en algunas de las expresiones mostradas en el gráfico), el uso de las tec-

nologías de información y comunicación y el insumo de la información pública traen aparejados complejos problemas conceptuales y prácticos que no es posible tratarlos exhaustivamente aquí. Por ejemplo, la idea del “derecho” es un concepto fuerte y de complejas exigencias para llevarlo a la práctica y a la vida real de las instituciones. La experiencia demuestra que el trayecto que sigue la elaboración conceptual de un “derecho” desde su primera conceptualización hasta su final precisión, es largo y complicado y pueden pasar años o incluso siglos. Muestra de ello son lo denominados derechos de segunda o tercera generación (Pisarello, 2007).

Entre éstos se encuentra el derecho a la información pública. Este derecho es un buen ejemplo del largo proceso histórico que tienen que atravesar algunos derechos para llegar finalmente a una clara comprensión y, sobre todo, a una efectiva práctica política, jurídica y social. Sus primeros escauceos pueden detectarse en el discurso de Pericles a que antes me referí, pero en cuanto documento programático es posible encontrar su *espíritu* en las declaraciones políticas del siglo XVIII y XIX y en algunos documentos jurídicos del siglo XX. Finalmente la precisión conceptual y práctica que ha alcanzado se muestra en la creación de leyes específicas en todo el mundo (las 69 leyes mencionadas al inicio de este escrito), que regulan dicho derecho con procedimientos, plazos, obligaciones y definiciones técnicas muy puntuales y que han tendido a constituirse en campos disciplinares autónomos. Las tecnologías de información y comunicación muestran sus propios problemas relacionados con la penetración y la accesibilidad social, con la brecha tecnológica, así como con los riesgos por los usos que se puedan hacer de ellas para fines antidemocráticos o que lesionen la vida privada. En el caso del insumo de la información, su volumen, desorden,

confiabilidad y origen lleva a los problemas de “las sobrecargas de información, la información errónea, la desinformación y la información descontrolada”, propios de la era de la información (Lash, 2005: 23).

La imbricación de la exigencia del ejercicio en público del poder político con el propio concepto de democracia, la depuración del lenguaje realizado en ese escrito, el esfuerzo por sistematizar y disciplinar derechos, mecanismos, conceptos y prácticas de instituciones y campos disciplinares permiten afirmar que lo expuesto hasta aquí puede considerarse como el esbozo de una *teoría de la visibilidad democrática*. Ésta permitirá guiar y orientar hacia el objetivo de analizar, comprender e indicar las condiciones de posibilidad de la concepción y ejercicio del “poder público en público” y contribuir de esa manera a explicar la peculiaridad del poder democrático. En la medida en que pretende analizar y fortalecer el poder ciudadano, se trata de una *teoría de rango intermedio*, por depender de la propia teoría de la democracia contemporánea.

Dado que se sitúa en el contexto de la revaloración del ciudadano como sujeto político, la perspectiva metodológica de esta teoría estaría determinada por la teoría de la democracia contemporánea. Sin embargo, en la medida que la democracia exige su realización en instituciones, se vuelve necesario incorporar la perspectiva del Estado de derecho como condición indispensable para analizar e indicar las condiciones de posibilidad del principio de visibilidad. El tercer componente metodológico sería la teoría del espacio público, pues la teoría y práctica democrática son impensables sin dicho lugar de mediación ciudadana. De esta forma, *teoría de la democracia contemporánea*, *Estado de derecho* y *teoría del espacio público* son las perspectivas metodológicas de la *teoría de la visibilidad democrática*.

El objetivo general de la teoría sería analizar, comprender y señalar las condiciones

teóricas, axiológicas y normativas del poder ascendente, distribuido, visible y fundado en el consentimiento de los ciudadanos. La finalidad práctica es señalar las condiciones para que los ciudadanos participen, comprendan, conozcan, accedan, se informen y controlen los actos de autoridad, los resultados y el funcionamiento de los órganos de gobierno.

Las categorías orientadas a los aspectos prácticos comprenderían las modalidades de transparencia: derechos fundamentales de transparencia y mecanismos de transparencia. El esfuerzo por llevar la exigencia de visibilidad al nivel de comprobaciones de índole empírica conduciría al diseño de indicadores de medición por cada uno de los derechos fundamentales y mecanismos de transparencia referidos en la anterior gráfica. Por ejemplo, el derecho a la deliberación pública y sus garantías implicaría indicadores para medir la existencia de foros, comisiones o consejos de participación ciudadana; el grado de institucionalización: estipulación constitucional, en una ley secundaria o mediante acuerdo de índole administrativa; los procedimientos de convocatoria, integración y funcionamiento; los *inputs* y *outputs*; los procedimientos de debate; los términos y plazos; el carácter de decisiones que se tomen: consultivos, propositivos o vinculativos; etcétera.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTICLE 19, “El acceso a la información pública. Una herramienta para el buen funcionamiento de los mercados”, Article 19, Argentina, asequible en el sitio web: <http://www.article19.org/pdfs/publications/latin-am-access-public-info.pdf>
- BENISAR, D. (2006), *Freedom of Information Around the World*, 2006, asequible en el sitio web: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>



- BOBBIO, N. (1996a), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1996b), "Representación e intereses", en Fernández Santillán, J. (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CARPIZO, J. (2004), "Constitución e información", en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coord.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM-Cámara de Diputados.
- CASTILLO, A. (2003), *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- FERRAJOLI, L. (2004), *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- GALLEGOS, E. G. (2008), "Visibilidad y transparencia: democracia, espacio público y estado de derecho en la teoría contemporánea y el horizonte democrático mexicano", Tesis de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-I.
- HUNTINGTON, S. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- LASH, S. (2005), *Crítica de la información*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MERINO, M. et al. (2005), "El Debate", en M. Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI - CIDE.
- O'DONNELL, G. (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina", en *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD.
- PISARELLO, G. (2007), *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta.
- SARTORI, G. [1987] (2000), *Teoría de la democracia 2. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- SCHUMPETER, J. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia II*, Barcelona, Ediciones Orbis.
- TUCÍDIDES (2000), *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, Gredos.
- VILLANUEVA, E. (2003), "Estudio introductorio", en Ernesto Villanueva (comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM.

#### Sitios en internet

Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM  
<http://www.bibliojuridica.org/>

Gobierno de Argentina  
<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=308>

Gobierno de Chile  
<http://www.gobiernodechile.cl/>

Instituto Federal de Acceso a la Información  
<http://www.ifai.org.mx/>

Transparency International  
<http://www.transparency.org/>

#### Documentos

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

*Freedom of the World 2008*, asequible en el sitio  
<http://www.freedomhouse.org/>

Manual de Transparencia y Probidad de la Administración de Estado, Gobierno de Chile, 2008, asequible en el sitio web: [http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/manula\\_de\\_probidad\\_enero\\_2008/documentoLista/0/documento/Manula\\_de\\_probidad\\_enero\\_2008.pdf](http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/manula_de_probidad_enero_2008/documentoLista/0/documento/Manula_de_probidad_enero_2008.pdf)

"Press Release ORG/1469", Department of Public Information, Naciones Unidas, asequible en el sitio: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/org1469.doc.htm>